
АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ПУБЛІЧНОГО ТА ПРИВАТНОГО ПРАВА УКРАЇНИ

*Іванський А. Й., Управління державного
казначейства в м. Одеса*

ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ КЕРІВНИКІВ В СЕКТОРІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ФІНАНСАМИ

Стаття посвячена аналізу вопросов юридической ответственности руководителей государственного управления в сфере финансов в свете изменений действующего законодательства в отношении процессов формирования, распределения и использования денежных фондов.

The article is devoted to analysis of questions of state administration leaders legal responsibility in the field of finances in the light of changes of current legislation in regard to the processes of forming, distribution and use of money funds.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими та практичними завданнями. Здійснення адміністративної реформи органів державної влади та місцевого самоврядування, прийняття Податкового кодексу України та вступ у дію нового Бюджетного кодексу України, об'єктивно висувають необхідність перегляду та систематизації уявлень та підходів до стану нормативного врегулювання питань юридичної відповідальності керівників у галузі державного управління фінансами. Саме формування однакових розумінь практичними працівниками державних фінансових установ, керівників розпорядників бюджетних коштів (в тому числі й головних розпорядників), співробітників правоохоронних органів та й інших,

що приймають участь у формуванні, розподілі та використанні публічних централізованих та децентралізованих фондів коштів повинно безпосередньо впливати та підвищення ефективності процесу управління державними фінансами, що має надзвичайне практичне значення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор, виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Дослідження змісту відповідальності у праві в різній мірі знаходили своє відображення у працях В. Н. Кудрявцева, Р. О. Халфіної, Л. А. Сироватської, А. М. Колодія, В. В. Копейчикова, С. Л. Лисенкова А. А. Гогіна, Будько З. М., М. В. Карасевої, А. В. Краснова, Г. В. Петрової, Липинського Д. А. та ін., але досліджень відповідальності керівників у галузі управління державними фінансами не відбувалось.

Формулювання цілей статті. Автор статті має за мету дослідження питань юридичної відповідальності керівників державного управління у галузі фінансової діяльності у світлі змін чинного законодавства, що відбулися відносно процесу формування, розподілу та використання публічних грошових фондів.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. Термін "відповідальність" досить багатоманітний і в сучасній літературі зустрічається дуже часто. Поняття "відповідальність" розглядається як: здійснення в різних формах контролю за діяльністю суб'єкта з точки зору виконання ним прийнятих норм та правил, при цьому виділяються зовнішні форми контролю (караніть, підпорядкованість тощо) та внутрішні (почуття обов'язку) [2, с. 224]; зобов'язання виконати щонебудь так, як треба, в призначений час [3, с. 124]; "притягати до відповідальності когось – вважаючи когось винним, вимагаючи звіту за його вчинки" [4, с. 439-440]; примусити відповідати за хід справи, за провину; покласти на когось відповідальність [5, с. 401]; "відповідальний – той, що відповідає, підзвітний; такий, якого можна закликати до звіту" [6, с. 380]; відношення людини до суспільства через призму морального обов'язку та правових норм [7, с. 267]; форма впливу, накладення невинних наслідків, обов'язок відповідати за свої дії [1, с. 944]. В зарубіжній філософській літературі поняття "відповідальність" використовується як відповідальність за майбутні дії [8, с. 208].

Отже, відповідальність – це відношення особи до існуючих в суспільстві і державі правил поведінки через призму їх розуміння та

дотримання, а також реакція самої держави на невиконання приписів, що характеризується невігідними для особи наслідками.

Соціальна відповідальність, елементом якої є відповідальність юридична, виступає засобом для здійснення управлінської діяльності, за допомогою якого забезпечуються інтереси суспільства і його членів [9, с. 67-81]. Сама юридична відповідальність по відношенню до соціальної виступає як видове поняття [10, с. 11]. Отже, при характеристиці юридичної відповідальності необхідно враховувати ознаки, що визначають соціальну відповідальність і знаходять своє специфічне відображення в понятті юридичної відповідальності [11, с. 12].

Слід зазначити, що у вітчизняній і зарубіжній юридичній науці до теперішнього часу немає єдності поглядів на поняття і зміст юридичної відповідальності, що обумовлено багатоаспектністю даної правової категорії [12, с. 10]. Разом з тим радянський науковець О. Е. Лейст відзначав: "Загальна теорія права як наука розвивається в процесі порівняння різних точок зору, їх зіставлення з предметом науки, перевірки логічності висновків тощо" [13, с. 262]. "Юридична відповідальність – явище, що динамічно розвивається, тому знову і знову з'являється необхідність звертатися до вивчення цієї вічної для юридичної науки теми" [14, с. 4].

На сьогоднішній день існує два напрями розуміння юридичної відповідальності: в позитивному плані (так звана позитивна відповідальність) і у негативному (ретроспективному), тобто відповідальність за здійснені дії.

Позитивну відповідальність розглядають як відповідальність особи за виконання нею своїх обов'язків; свідому й активну діяльність суб'єктів. В юридичній літературі мають місце й інші найменування позитивної відповідальності, такі як перспективна відповідальність, активна відповідальність, статусна (статутна) відповідальність й інші [15, с. 145]. Позитивна відповідальність сприймається як добровільне виконання покладених обов'язків, така, що стимулює правомірну поведінку членів суспільства та фактично сприяє державі у дотриманні цілей її існування [1, с. 144].

Позитивній відповідальності протиставлена негативна (ретроспективна) юридична відповідальність – як врегульований законодавством обов'язок суб'єкта дати звіт за свої дії, за невиконання обов'язків, за здійснення правопорушення [21, с. 144]; негативна оцінка і негативні наслідки як результат неправомірної поведінки громадянина.

Негативна юридична відповідальність – це нормативний, формально визначений, забезпечений державним примусом юридичний обов'язок, що витікає з правової норми і правопорушення, реалізується в конкретних охоронних правовідносинах відповідальності у вигляді засудження і зазнання несприятливих наслідків майнового і особистого немайнового характеру.

Порівняння ознак негативного і позитивного аспектів реалізації (які розкриваються далі) показує, що обидва вони нібито нормативні, формально визначені, забезпечені державним примусом і гарантовані державою, засновані на правовій нормі, що закріплює юридичну відповідальність. Різниця полягає в тому, що в негативному аспекті реалізації правомірне поведінка складається в результаті безпосереднього державного примусу, а для позитивної відповідальності державний примус діє на психологічному рівні.

Відмінності між ознаками починаються в обов'язках суб'єкта. Для позитивного аспекту це обов'язок діяти правомірно, а для негативного – обов'язок зазнати несприятливих наслідків, передбачених санкцією порушеної норми, але в першому і другому випадку – це юридичний обов'язок. Відмінності також полягають в підставах виникнення аспектів реалізації відповідальності. Для виникнення позитивного аспекту реалізації достатньо формальної підстави, а для виникнення негативного – необхідна формальна і фактична підстава (правопорушення).

Введення терміну "відповідальність в позитивному плані" не має під собою достатніх підстав, оскільки дублює одне з основних понять юриспруденції – поняття юридичного обов'язку. Вказаний підхід до позитивної відповідальності був підданий обґрунтованій критиці, суть якої полягає в тому, що обов'язок звітувати в своїх діях перед державою може бути лише компонентом відповідальності, але ніяк не сутністю [16, с. 42-43] і не пов'язаний з порушенням правових норм, оскільки інакше можна прийти до неприйняттого висновку, що особа, яка не вчинила правопорушення, вже несе правову відповідальність. Разом з тим, вважається логічною подальша дискусія щодо існування позитивної відповідальності в межах юридичної.

Проаналізувавши існуючі точки зору на поняття юридичної відповідальності можна виділити кілька груп. До першої відноситься трактування юридичної відповідальності як заходу державного примусу. Друга група дослідників трактує юридичну відповідальність через поняття "обов'язку". Третя група – в юридичній

літературі знаходить також своє місце трактування юридичної відповідальності як правових відносин між правопорушником і державою. Представники четвертої групи визначають юридичну відповідальність як несприятливі наслідки невиконання обов'язку. І нарешті, прихильники п'ятої дотримуються концепції, що юридична відповідальність – це реалізація санкції.

Виходячи з розглянутих положень можна виділити ознаки юридичної відповідальності:

- 1) нормативність і формальна визначеність;
- 2) особливий режим процесуального оформлення;
- 3) встановлюється державою і є способом впливу на особу, винну у скоєнні протиправного караного діяння;
- 4) має нерозривний зв'язок з державним примусом; заходи, які застосовуються державою, полягають в тому, що правопорушник зазнає певних позбавлень особистого або майнового характеру;
- 5) єдина підстава – скоєння правопорушення;
- 6) наявність юридичного обов'язку, що виникає з правової норми і юридичного факту правопорушення;
- 7) несприятливі наслідки.

Таким чином, юридичну відповідальність слід визначити як державний осуд, який полягає в нормативному і забезпеченому державним примусом обов'язку суб'єктів суспільних відносин зазнавати заходів державного примусу, за вчинене правопорушення, що полягають в засудженні і накладенні нових для порушника позбавленнях особистого або майнового характеру та реалізується в охоронних правовідносинах відповідальності.

Правопорушення в теорії та практиці юриспруденції виділяється у якості необхідної фактичної підстави настання юридичної відповідальності. Для відокремлення правопорушення від безкараної неправомірної поведінки, слід зазначати ознаки правопорушення.

У дослідженнях ознак правопорушення більшість вчених одностайні, виділяючи такі як: правопорушення завжди є діянням (дією або бездіяльністю); завжди винне діяння; діяння суспільно небезпечне та протиправне, тобто таке, яке суперечить нормам права; діяння, за вчинення якого передбачена юридична відповідальність [17, с. 18].

Як справедливо відзначає О. Е. Лейст, "будь-яке правопорушення є винним і протиправним діянням, шкідливим або небезпечним для суспільних відносин" [18, с. 62].

На сьогодні у правовій науці та практиці розрізняють наступні види юридичної відповідальності: дисциплінарна (трудова), адміністративна, фінансова, цивільна, господарська, кримінальна. При цьому слід зазначити, що трудове право, фінансове право, адміністративне право та кримінальне право є публічними галузями права, тобто такими які захищають інтереси домінуючої особи – держави, в особі її представницьких органів. Цивільне та господарське право є приватними галузями права, та не мають на меті охорону, насамперед держави, у найважливіших напрямках здійснення її діяльності.

Підставою виникнення публічної відповідальності буде правопорушення у сфері публічного права, у разі виникнення приватної відповідальності – порушення норм приватного права.

Керівники у секторі державного управління як посадові особи, є суб'єктами правопорушень у галузі публічних правопорушень, однак не можуть бути притягнуті до фінансової (фінансово-правової) відповідальності.

Фінансово-правова відповідальність – це міра державного осуду, яка з точки зору суб'єктивного права виявляється у нормативному та забезпеченому державним примусом у фінансовому праві обов'язку суб'єктів фінансового правопорушення зазнавати заходів державного примусу у вигляді фінансових санкцій (штраф, пеня) за вчинене ним правопорушення у сфері фінансової діяльності.

Вона полягає в накладенні обов'язку майнового характеру, який є новим, що не існував раніше, до вчинення фінансового правопорушення. Заходи фінансово-правової відповідальності реалізуються через спеціально уповноважені органи, що володіють владними повноваженнями.

Окремо слід зазначити щодо положень ст. 121 Бюджетного кодексу України, який вступив в закону силу з 1 січня 2011 року. Зазначена стаття встановлює правові засади щодо притягнення винних посадових осіб у порушенні бюджетного законодавства до цивільної, дисциплінарної, адміністративної чи кримінальної відповідальності.

Стосовно можливостей притягнення керівників в секторі державного управління до цивільної відповідальності: мається на увазі можливість у рамках кримінального процесу, або за його межами, у випадку скоєння злочину керівником сектору державного управління та завдання його винними діями шкоди державі,

пред'явлення позову до підсудного з метою відшкодування завданих збитків у розмірі прямої завданої шкоди.

Таким чином, керівники в секторі державного управління за правопорушення у галузі фінансової діяльності держави, а також за інші правопорушення, які скоєні у галузі державного управління можуть бути притягнені до дисциплінарної, адміністративної чи кримінальної відповідальності.

Види покарань за порушення трудової дисципліни та порядок їх застосування передбачений положеннями ст. ст. 40-41, 43-1, 147-152 Кодексу законів про працю України.

Зокрема передбачаються лише два види покарання порушників трудової дисципліни – догана та звільнення. Слід також зауважити, що додаткові заходи дисциплінарного впливу можуть бути застосовані до державних службовців на підставі Закону України "Про державну службу". Це затримка у присвоєнні наступного рангу або переведення на вищу посаду до одного року або попередження про неповну службову відповідність на підставі ст. 14 Закону України "Про державну службу". Необхідно зазначити, що заходи дисциплінарного впливу, які передбачені законодавством України про державну службу не є дисциплінарними санкціями, та вказаний закон не передбачає спеціальної процедури їх застосування, але у практичній діяльності вони застосовують у порядку, який передбачено нормами трудового законодавства ст. ст. 147-152 КЗпП України.

Адміністративна відповідальність керівників в секторі державного управління настає за скоєння адміністративних правопорушень, ознаки яких передбачено Законом України "Про боротьбу з корупцією" та КоАП України.

З точки зору антикорупційного законодавства України адміністративними проступками у галузі державного управління визнаються наступні діяння посадових осіб:

прийняття чи одержання предметів (послуг) шляхом їх придбання за ціною (тарифом), яка є істотно нижчою від їх фактичної (дійсної) вартості;

одержання особою, уповноваженою на виконання функцій держави, кредитів або позичок, придбання цінних паперів, нерухомості або іншого майна з використанням при цьому пільг чи переваг, не передбачених чинним законодавством.

Кодекс про адміністративні правопорушення України у ст. 164-2 встановлює адміністративну відповідальність за неподання або несвоєчасне подання декларації про доходи громадян

чи перекручування в них даних, а у ст. 164-12 визначає ознаки адміністративних правопорушень посадових осіб у галузі бюджетних правовідносин.

Кримінальна відповідальність керівників у секторі державного управління настає за злочини вчинені у галузі державних фінансів у випадках, передбачених ст. ст. 210, 211 Кримінального кодексу України.

Згідно статті 210 КК України кримінальним злочином вважається нецільове використання бюджетних коштів службовою особою, і так само здійснення видатків бюджету чи надання кредитів з бюджету без встановлених бюджетних призначень або з їх перевищенням всупереч Бюджетному кодексу України (2456-17) чи закону про Державний бюджет України на відповідний рік, якщо предметом таких дій були бюджетні кошти у великих розмірах.

У відповідності зі ст. 211 Кримінального кодексу України кримінальною дією є видання службовою особою нормативно-правових актів, що зменшують надходження бюджету або збільшують витрати бюджету всупереч закону, якщо предметом таких дій були бюджетні кошти у великих розмірах

При цьому слід мати на увазі, що відповідно до положень кримінального законодавства України слід враховувати наступне: 1. До бюджетних коштів належать кошти, що включаються до державного бюджету і місцевих бюджетів незалежно від джерела їх формування. 2. Великим розміром бюджетних коштів відповідно до статей 210, 211 Кримінального кодексу України вважається сума, що в тисячу і більше разів перевищує неоподатковуваний мінімум доходів громадян. 3. Особливо великим розміром бюджетних коштів відповідно до статей 210, 211 Кримінального кодексу України вважається сума, що в три тисячі і більше разів перевищує неоподатковуваний мінімум доходів громадян.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Керівники в секторі державного управління за правопорушення у галузі фінансової діяльності держави, а також за інші правопорушення, які скоєні у галузі державного управління можуть бути притягнені до дисциплінарної, адміністративної чи кримінальної відповідальності.

Керівники у секторі державного управління як посадові особи, є суб'єктами правопорушень у галузі публічних правопорушень, однак не можуть бути притягнуті до фінансової (фінансово-правової) відповідальності.

Адміністративна відповідальність керівників в секторі державного управління настає за скоєння адміністративних правопорушень, ознаки яких передбачено Законом України "Про боротьбу з корупцією" та КоАП України.

Кримінальна відповідальність керівників у секторі державного управління настає за злочини вчинені у галузі державних фінансів у випадках, передбачених ст. ст. 210, 211 Кримінального кодексу України.

Література:

1. Иванов А. А. Правонарушение и юридическая ответственность. Теория и законодательная практика: учеб. пособие для студ. вузов / А. А. Иванов. – М.: Юнити-ДАНА, 2004. – 120 с.
2. Краткий психологический словарь / под общ. ред. А. В. Петровского и М. Г. Ярошевского. – М.: Политиздат, 1985. – 432 с.
3. Краткий толковый словарь русского языка / под ред. В. В. Розановой. – 5-е изд. – М.: Рус. яз., 1987. – 252 с.
4. Новий тлумачний словник української мови. У 4 т. Т. 1. – К.: Аконт, 1999. – 910 с.
5. Ожегов С. И. Словарь русского языка / С. И. Ожегов; под ред. Н. Ю. Шведовой. – 4-е изд. – М.: Рус. яз., 1997. – 944 с.
6. Oxford English Vocabulary. – Oxford: Oxford Dictionary Press, 1968. – 514 p.
7. Философский словарь / под ред. И. Т. Фролова. – 5-е изд. – М.: Политиздат, 1986. – 590 с.
8. Haney G. Socialisches Recht und personlichkeit / G. Haney. – Berlin, 1967. – 308 s.
9. Плахотный А. Ф. Свобода и ответственность: социологический аспект проблемы / А. Ф. Плахотный. – Х.: Изд-во ХГУ, 1972. – 158 с.
10. Мусаткина А. А. Финансовая ответственность в системе юридической ответственности : дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 "Теория и история права и государства, история учений о праве и государстве" / А. А. Мусаткина. – Тольятти, 2004. – 236 с.
11. Черменина А. П. Проблема ответственности в этике : автореф. дисс. на соискание ученой степени канд. филос. наук: спец. 09.00.05 / А. П. Черменина. – Л., 1965. – 21 с.
12. Прокопович Г. А. Юридическая ответственность в российском праве: теоретический аспект : автореф. дисс. на соискание ученой степени канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 "Теория и история права и государства, история учений о праве и государстве" / Г. А. Прокопович. – М., 2003. – 21 с.

13. Лейст О. Э. Сущность права. Проблемы теории и философии права / О. Э. Лейст. – М.: Зерцало, 2002. – 288 с.
14. Хачатуров Р. Л. Актуальные проблемы юридической ответственности / Р. Л. Хачатуров // Межвуз. науч. -практ. конф. : [материалы]. – Тольятти: Изд во ВУиГ, 2003. – С. 3 17.
15. Кашенко С. Г. Поняття і зміст юридичної відповідальності: дискусійні питання / С. Г. Кашенко // Культура народів Причорномор'я. – 2004. – № 47. – С. 143-147.
16. Самощенко И. С. Ответственность по советскому законодательству / И. С. Самощенко, М. Х. Фарушкин. – М., 1971. – 240 с.
17. Денисов Ю. А. Общая теория правонарушения и ответственности / Ю. А. Денисов. – Л.: Госиздат, 1983. – 141 с.
18. Лейст О. Э. Санкции и ответственность по советскому праву / О. Э. Лейст. – М.: Изд-во МГУ, 1981. – 240 с.

Злакоман І. М., НУ "ОЮА"

ДЕРЖАВНИЙ КОНТРОЛЬ ЯКОСТІ ІНВЕСТИЦІЙ ЯК ІНСТРУМЕНТ ІНВЕСТИЦІЙНОГО РЕГУЛЮВАННЯ

Стаття посвячена державному контролю в сфері здійснення іноземного інвестування в Україні. В тому числі розглянуті питання про неотчуждальності державного контролю за реалізацією інвестиційних проектів від загального процесу содействия привертанню іноземного інвестування і визначення його основних принципів. Також здійснено аналіз розвитку законодавства України в сфері регулювання іноземних інвестицій, сформульовані рекомендації по удосконаленню системи державного контролю за реалізацією інвестиційних проектів в Україні.

The article is devoted to state control in the field of realization of the foreign investment in Ukraine. In particular, the attention has been turned on next questions: about inalienability of state control for realization of investment projects from the general process of assistance to bringing in of the foreign investing and determination of its basic principles. Also, was made the analysis of development of Ukrainian legislation about foreign investments, was formulated the recommendation on the improvement of the system of state control for realization of investment projects in Ukraine.